

VOLKER EICHSTEDT

# Bildung aus dem Warenkorb?

GATS UND DIE ZUKUNFT DER ÖFFENTLICHEN BILDUNGSSYSTEME

**Um unsere Bildung steht es schlecht. Zwar fehlt es nicht an Büchern, die uns helfen wollen, diesen Mangel zu beheben. Doch die Bildung, die sie vermitteln, ist nicht eben die, auf die es in Zeiten des Wandels ankommt. – Noch schlechter steht es um unser Bildungssystem. Nicht erst seit Pisa wissen wir, dass in keinem anderen Industriestaat der Welt die soziale Herkunft so sehr über Schulerfolg und Bildungsweg entscheidet wie in Deutschland. Entsprechend herb ist die Kritik. Man fragt sich allerdings, wofür die vielen Vorschläge, die nach der Veröffentlichung der Ergebnisse der internationalen Vergleichsstudie wie ein Platzregen auf uns niedergeprasselt sind, eigentlich gut waren. Hat die öffentliche Schule überhaupt noch eine Zukunft oder muss man damit rechnen, dass das ganze Schulsystem durch ein neues Modell von Bildung und Erziehung in die Privatisierung getrieben wird?**

**Fragen, die sich auch mit dem Fortgang des Liberalisierungskurses verbinden, der im Rahmen des »Allgemeinen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen« (GATS) verhandelt wird.**

**Berlin, Mai 2004**

I

Dass unser Bildungssystem reformbedürftig ist, gehört zu den vielen folgenlosen Feststellungen, die seit Pisa mit schöner Regelmäßigkeit verbreitet werden. Wenn man sich vergegenwärtigt, was etwa die Kultusminister der Länder, in deren Entscheidungskompetenz alle wesentlichen Bildungsfragen liegen, seither auf den Weg gebracht haben, wird das Dilemma offenbar. In diesem Kontext fällt oft das Wort von der strukturellen Reformunfähigkeit. Das hängt vor allem damit zusammen, dass in der Vergangenheit nur selten das auf Selektion und Ausgrenzung beruhende deutsche Bildungssystem in Frage gestellt wurde. Inzwischen finden sich

jedoch immer mehr Stimmen, die eine Abkehr vom überkommenen Schulsystem fordern. So hat zum Beispiel die Schweizer Prognos AG in einer von der bayrischen Wirtschaftsvereinigung in Auftrag gegebenen Studie beschrieben, wie das deutsche Bildungswesen bis zum Jahre 2020 entwickelt werden müsste, um im europäischen und internationalen Wettbewerb zu bestehen. »Bildung neu denken« heißt das Konzept. Es trägt die Handschrift der Wirtschaft, auch wenn Experten aus Wissenschaft und Bildungspraxis mitgewirkt haben. Deregulierung, Ausweitung von Privatinitiative und Professionalisierung bezeichnen die Richtung, wohin die Reise gehen soll.

Ziel der Bildung soll nach den Worten von FU-Präsident Dieter Lenzen, in dessen Händen die Gesamtdirektion lag, der »weltoffene Bürger sein, der als qualifizierter, flexibler Erwerbstätiger bereit ist, eine Lernbiografie zu leben, die seine Erwerbsfähigkeit sichert ... und ihn im Alter dazu befähigt, einen Beitrag zum generationsübergreifenden Lernen zu leisten«. Deshalb plädieren die Autoren für eine flexible Einschulung und eine verkürzte Schulpflicht, Ganztagschule und Ferienunterricht, Modularisierung auch im Schulbereich, Vergütungsfreiheit der Berufsbildung und Beteiligung des Einzelnen an den Kosten lebenslangen Lernens.

Zeit sei eine sehr knappe Ressource, argumentiert Lenzen, der von Hause aus Erziehungswissenschaftler ist, und weist auf die demografischen Herausforderungen hin. Daher müsse der Unterricht für geeignete Schüler im Alter von vier Jahren beginnen können und die Schulpflicht gegebenenfalls mit 14 Jahren enden. Ganztagsunterricht sollte wie international üblich zum Normalfall werden. Die Lehrlingsausbildung sei zu professionalisieren und vergütungsfrei zu stellen. Der Studienabschluss im Bachelor-Master-System müsse gleichwertig mit einer beruflichen Ausbildung gesehen werden. Die Ausbildung dürfe die Berufstätigkeit der

Eltern nicht beeinträchtigen. Ältere Menschen müssten dem Arbeitsmarkt künftig als qualifizierte Kräfte zur Verfügung stehen.

Das Konzept, das mit dem gegliederten Schulsystem bricht, soll vor dem Hintergrund der zunehmenden Globalisierung die internationale Anschlussfähigkeit Deutschlands im Bildungsbereich sichern. Um den weiteren Absturz des Landes zu stoppen, werden deutlich höhere Bildungsausgaben gefordert. Die Umsetzung des Konzeptes sieht aber auch vor, Überregulierung und Bürokratisierung zu überwinden, das Bildungsverständnis im Hinblick auf mehr Verbindlichkeit, mehr Standardisierung und eine deutlichere Orientierung an der Arbeits- und Berufswelt zu revidieren und die Bereitschaft zu individueller Verantwortungsübernahme sowie Leistungs- und Wettbewerbsbereitschaft zu entwickeln.

Tabus knacken, Irrwege abbrechen und falsche Mythen beseitigen wollte einst Altbundespräsident Herzog. Auch er hatte Stichwortgeber bemüht. Die saßen zwar nicht wie Prognos in Basel, sondern in Gütersloh. In den Wegbeschreibungen liegen sie nicht weit voneinander entfernt.

## II

In diesem Kontext ist an ein politisches Projekt zu erinnern, um das es relativ ruhig geworden ist – das »Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen« GATS. Vor zehn Jahren wurde es im Rahmen der Welthandelsorganisation WTO vereinbart. Seitdem gelten auch für den Bildungsbereich die Regeln dieses internationalen Abkommens. Dass über die Zukunft von Bildung und damit auch über Lebenschancen ein Handelsabkommen befindet, ist schon bezeichnend. GATS definiert den Begriff »Dienstleistungen« aus durchsichtigen Gründen nicht. Es wird unterstellt, dass dieser überaus dynamische Teil der Wirtschaft in zunehmend mehr Bereichen der staatlichen Daseinsfürsorge Fuß fassen wird, um sie dann der Freihandelsdoktrin zu unterwerfen.

GATS ist kein statisches Abkommen, das ein für allemal gilt. Als es das erste Mal ausgehandelt wurde, um den Prozess der Liberalisierung im Dienstleistungsbereich auf internationaler Ebene voranzubringen, wurde festgelegt, dass die eingegangenen Verpflichtungen in regelmäßigen Abständen zu überprüfen sind. Ein Zurück gibt es nicht. Ziel jeder neuen Verhandlungsrunde ist vielmehr, »den allgemeinen Umfang der spezifischen Verpflichtungen, welche die Mitglieder nach diesem Abkommen eingegangen sind, zu vergrößern«. Das klingt wenig dramatisch. Dahinter steckt jedoch die ganze Philosophie des Neoliberalismus, dessen Ziel es ist, immer mehr öffentliche Güter wie Bildung der Marktlogik zu unterwerfen. Es muss sich nur rechnen. Damit es sich rechnet, verfolgen Institutionen wie Weltbank, Internationaler Währungsfonds und OECD ein ver-

ändertes Modell von Bildung und Erziehung. Markt und Management, Rationalisierung und Privatisierung spielen darin eine bedeutende Rolle. Durch Vergleichsstudien wie Pisa werden Normen setzende Indikatoren ermittelt. Eine These des Paradigmenwechsels lautet, dass der Staat nicht der einzige Anbieter öffentlicher Dienstleistungen sein muss. Man plädiert für private Formen der Daseinsfürsorge mit Nutzergebühren auf der einen und Gutscheinen auf der anderen Seite. Subventionen sollen nicht mehr nur an Einrichtungen vergeben werden, was bisher in aller Regel der Fall ist, sondern an Marktteilnehmer. Schüler sind damit gemeint und Studenten, die Kunden werden. Dieses langfristig angelegte Programm stützt sich auf zwei Elemente: Liberalisierung durch mehr Wettbewerb und Privatisierung der Kosten wie der Institutionen. Dass dieses Konzept von den Organisationen und Institutionen der Privatwirtschaft unterstützt wird, lässt sich denken. Sie waren in den einschlägigen Diskursen oft genug die Stichwortgeber und priesen diese auch noch als Reformen. Allen voran die Bertelsmann-Stiftung, Postanschrift Gütersloh.

Zurück zum GATS. Die gegenwärtige Verhandlungsrunde, die im Jahre 2000 begonnen wurde, sollte Ende des Jahres abgeschlossen werden. Noch ist unklar, ob das gelingen wird. Nach dem Scheitern der WTO-Ministerrunde in Cancun im September 2003, auf der die entscheidende Weichenstellung für den Abschluss dieser Verhandlungsrunde erfolgen sollte, sind die Verhandlungen offiziell unterbrochen worden. Aus Genf, dem Verhandlungsort, ist jedoch zu hören, dass sich in der Zwischenzeit Arbeitsgruppen mit technischen Fragen befassen würden. In Wahrheit geht es in den informellen Runden um Kernpunkte des GATS-Prozesses und damit auch um die Zukunft der öffentlichen Bildungssysteme.

## III

Die Europäische Union, in deren Kompetenz seit Gründung der WTO grenzüberschreitende Dienstleistungen und damit auch Bildungsdienstleistungen fallen, hatte mit dem Inkrafttreten des GATS 1995 gegenüber anderen Staaten der WTO weitreichende Liberalisierungsverpflichtungen übernommen. Zum Beispiel die Verpflichtung, in den meisten Bildungsbereichen freien Marktzugang zu gewähren und in- und ausländische Anbieter ohne Unterschied zu behandeln. Damals hatte sich die EU lediglich vorbehalten, die Subventionierung der nationalen Bildungssysteme nach innerstaatlichen Grundsätzen zuzulassen. Dieser Handlungsspielraum steht auf dem Spiel. Es sind vor allem die Subventionen, auf die es die Hohepriester der Freihandelsdoktrin abgesehen haben.

Die öffentlichen Bildungssysteme leiden fast überall unter chronischer Unterfinanzierung. Trotzdem werden

für diesen Kernbereich staatlicher Daseinsfürsorge noch immer erhebliche Mittel bereitgestellt, manche sagen – verschwendet. In der OECD zum Beispiel werden im Durchschnitt fast sechs Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Bildung eingesetzt, 80 Prozent davon sind Ausgaben für den Unterhalt öffentlicher Bildungseinrichtungen. Das ist der Hintergrund für die Begehrlichkeiten, die bei den multinationalen Bildungskonzernen besonders ausgeprägt sind. Man bläst Sturm, indem man die öffentlichen Bildungssysteme schlecht redet und weiter unterfinanziert, damit sie eines Tages bei einer feindlichen Übernahme wie reife Früchte vom Baum fallen. Staatsbürokratie und Konzerne arbeiten da Hand in Hand. Zum Beispiel bei der Einrichtung von privatwirtschaftlich arbeitenden, staatsnahen Agenturen für Evaluation, Tests und Akkreditierung und den inzwischen recht weit verbreiteten Public Private Partnerships. Jenseits dieser institutionellen Formen der Privatisierung spielt die Privatisierung der Kosten eine immer größere Rolle. Stichwort Studiengebühren.

#### IV

Die Bundestagsparteien haben sich dafür ausgesprochen, dass die EU-Kommission, die für die Mitgliedsländer der Gemeinschaft die GATS-Verhandlungen führt, in der Frage der Subventionen hart bleibt. Die Regeln der Inländerbehandlung gemäß Artikel XII des GATS-Vertrages dürften nicht so ausgelegt werden, dass eine generelle Verpflichtung zur staatlichen Subventionierung auch privater Anbieter entsteht, heißt es zum Beispiel in einem von der CDU/CSU-Fraktion in den Bundestag eingebrachten Antrag. Wörtlich: »Die staatliche Finanzierung von Bildungs- und Kultureinrichtungen in Deutschland darf keine Subventionsansprüche ausländischer Anbieter erzwingen«. Außerdem sollte sich der deutsche Bildungsmarkt nur in dem Masse weiter öffnen, in dem andere Länder ihren Bildungsmarkt öffnen. Die Kritik richtet sich vor allem gegen die USA, die heute bereits auf dem internationalen Bildungsmarkt pro Jahr 18 Milliarden Dollar Erlösen und damit mehr als die ganze amerikanische Filmindustrie. Gegenüber ausländischen Anbietern schotten sie sich jedoch ab.

Irritationen hat es gegeben, als die EU-Kommission den USA die Forderung präsentierte, ihren Markt im Bereich privat finanzierter höherer Bildungsleistungen zu öffnen. Das war ursprünglich nicht vorgesehen. Man hatte in der EU verabredet, die USA im Prinzip in Ruhe zu lassen, um die eigenen Verpflichtungen nicht ausweiten zu müssen. Fachleute hielten die damit verbundene Erwartung allerdings für naiv. Die EU würden sich nicht auf den Standpunkt zurückziehen können, sie habe 1995 eine Vorleistung erbracht, jetzt wären erst einmal andere Länder an der Reihe. Vielmehr müsse die EU,

will sie eigene Interessen durchsetzen, zu Zugeständnissen bereit sein, auch im Hinblick auf die so genannten sensiblen Bereiche. Zu diesen Bereichen gehören die vollständige Liberalisierung des Marktzugangs zu höherer Bildung, ferner Bildungstests und Trainingsdienstleistungen, schließlich der weite Bereich der Erwachsenenbildung.

Noch ist offen, was in dieser Verhandlungsrunde am Ende herauskommen wird. Selbst wenn die bisherigen Ausnahmeregelungen Bestand haben sollten, könnten scheinbar kleine Liberalisierungsschritte auf anderen Handlungsfeldern den öffentlichen Bildungssektor erheblich verändern. So könnte die von den USA geforderte Freigabe bildungsbezogener Testverfahren, für die sich die den Weltmarkt beherrschende US-Firma »Sylvan Learning Systems« vehement einsetzt, dazu führen, dass die Entscheidung über Qualitätskriterien in der Bildung vom Staat auf den Markt übergeht. Damit aber stellt sich die Frage, ob Bildung als öffentliches Gut in gesamtgesellschaftlicher Verantwortung bleibt oder nicht. Denn das GATS zielt, wie die Hamburger Erziehungswissenschaftlerin Ingrid Lohmann einmal treffend bemerkte, letztendlich darauf ab, den gesamten öffentlichen Sektor weltweit zu privatisieren. Hier sollen letzte Lücken geschlossen werden, »die das Kapitalverhältnis in der Moderne faktisch noch aufwies«.

Bildung ist längst nicht mehr nur ein öffentliches Gut, das zum Kernbereich staatlicher Daseinsvorsorge gehört. Sie wird, wenn man die hiesige Bildungslandschaft betrachtet, immer häufiger als Ware gehandelt, mit der staatliche Gewinne Erlöst werden. Allein mit der Nachhilfe, die in beispielgebenden Bildungssystemen wie dem finnischen zu den originären Aufgaben von Schule gehört, werden hierzulande jährlich in die Milliarden gehende Umsätze erzielt. Doch weltweit operierenden Bildungskonzernen wie Bertelsmann, dessen Stiftung sich in Bildungsfragen wie ein heiliges Offizium aufführt, kommt die begonnene Restrukturierung des Bildungswesens nicht schnell genug voran. Deshalb wird in Genf gekungelt, obwohl die Verhandlungen ausgesetzt sind. Längst hat die Stunde der Lobbyisten geschlagen. Dabei geht es nicht nur um die Hoheit über Klassenzimmer und Hörsäle, sondern auch um das besonders einträgliche Weiterbildungsgeschäft.

#### V

Der Weiterbildungsmarkt ist seit 1995 im Bereich der privat finanzierten Bildungsdienstleistungen für ausländische Anbieter geöffnet. Es war absehbar, dass Länder wie die USA, Kanada und Neuseeland es damit nicht bewenden lassen würden. Sie fordern, alle noch bestehenden Beschränkungen aufzugeben. Mehr noch, künftig soll die Finanzierung der Weiterbildung nur noch in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des GATS

erfolgen. Im Klartext hieße das, ausländischen Anbietern den gleichen Zugang zu den öffentlichen Fördermitteln zu gewähren wie inländischen. Im Rahmen von Ausschreibungsverfahren bekäme den Zuschlag, wer das beste Preis-Leistungs-Verhältnis offeriert. Vor solchem betriebswirtschaftlichen Imperialismus hat der reformpädagogisch orientierte Soziologe Oskar Negt erst jüngst wieder gewarnt.

Die marktgerechte Zurichtung der Weiterbildung soll mit einem Verbot der Querfinanzierung verbunden werden. Fördermittel dürften dann nur noch für bewilligte Vorhaben eingesetzt werden. Im Gespräch ist zudem, auf Projektfinanzierung in Zukunft ganz zu verzichten. Für diesen Fall ist vorgesehen, Teilnehmergebühren nach Inhalt und Art der Veranstaltung sowie sozialer Bedürftigkeit zu subventionieren. Es stünde dann jedem Interessenten frei, für welches Angebot er sich entscheidet. Damit kämen diejenigen Anbieter in Bedrängnis, die wie zum Beispiel die Volkshochschulen ein breites Weiterbildungsangebot vorhalten. In einer Wissensgesellschaft, die immer auch eine Bildungsgesellschaft ist, sollten allgemeinbildende Angebote von öffentlichem Interesse sein. Demokratie braucht Bildung, heute mehr denn je.

Weiterbildung war in der Bundesrepublik ursprünglich ein eigenständiger Bereich des föderal organisierten Bildungswesens. Sie ist es auch heute noch. Nur haben die Weiterbildungsgesetze der Länder ihre Bedeutung weitgehend verloren, obwohl lebenslanges Lernen immer wichtiger wird. Zudem hat der Übergang zur Projektförderung den Kreis der Anbieter vergrößert, wodurch der öffentliche Sektor erheblich unter Druck geraten ist. Der Trend, der durch den GATS-Prozess befördert wird, geht gerade in der Weiterbildung zu marktkonformen Geschäftsmodellen. Angeboten wird, was reichen Ertrag verspricht – Module aus dem Warenkorb. Da fällt vieles durchs Rost, was für Bildung als Zukunftsvorsorge wichtig wäre. Bundesbildungsministerium und Bund-Länder-Kommission, in der die deutsche Haltung zu GATS koordiniert wird, halten diesen Bereich jedoch in Genf ausdrücklich für verhandelbar. Manche erklären das mit einem Hinweis auf Lissabon.

In Lissabon fand 2000 jener EU-Gipfel statt, der Bildungsfragen in den Vordergrund rückte. Man einigte sich dort auf das strategische Ziel, die Europäische Union »zum dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt« zu entwickeln. Um dieses Ziel zu erreichen, soll das europäische Gesellschaftsmodell durch die »Forcierung der Strukturreformen« modernisiert werden. Dem Europäischen Rat obliegt dabei eine stärkere Leitungs- und Koordinierungsfunktion, ohne dass eine unmittelbare parlamentarische Mitwirkung und Kontrolle vorgesehen ist. Das ist insofern von

Bedeutung, als die EU nach Artikel 149 und 150 des EU-Vertrages gegenüber den Mitgliedstaaten in Bildungsfragen eine ergänzende Kompetenz hat. Lissabon und die GATS-Runde in Genf stehen also in einem engen Zusammenhang. Forcierung der Strukturreformen meint die Restrukturierung auch der Bildungswesen, für die in Genf weitere Schritte vereinbart werden sollen. Deshalb war nicht zu erwarten, dass sich die Bundesrepublik gänzlich in die Büsche schlagen würde, zumal einer durchgreifenden Liberalisierung des Weiterbildungssektors keine verfassungsrechtlichen Grenzen gesetzt sind. Anders als etwa im Schulbereich, wo das Grundgesetz eine vollständige Privatisierung noch ausschließt.

Es steht, auch unter europäischem Aspekt, schlecht um die Bildung. Zwar soll Bildung nach dem Verfassungsentwurf für Europa in nationaler Zuständigkeit bleiben, aber für Handelsvereinbarungen im Bildungsbereich wäre dann ausschließlich die Kommission verantwortlich. Die aber gilt als ausgesprochen handelsliberal.

## VI

Die marktförmige Zurichtung des Bildungswesens verläuft nicht ohne Widerstand. GEW, Attac und andere Organisationen haben bewirkt, dass GATS zu einem öffentlichen Thema wurde. In diesem Kontext wird auch wieder über Bildung geredet. Aber das Wort führen die Neoliberalen aller Schattierungen. Für sie ist Bildung ein Rohstoff, der in eine ökonomisch profitable Form gebracht werden muss. Folglich erscheinen Kinder und Jugendliche als Rohlinge, aus denen nach ihrer schulischen Umarbeitung in Humankapital verwertbare Innovationen entspringen sollen. Damit sich dies rechnet, soll Bildungszeit verdichtet werden. Bildung reduziert sich nach einem Wort des Erziehungswissenschaftlers Armin Bernhard auf die Aneignung einer Welt, die nur noch als kontextlose Ansammlung von Modulen präsentiert wird. Bildung aber sollte mehr sein als bloße Vermittlungsinstanz für den Arbeitsmarkt, für den die OECD jährlich die einschlägigen Rentabilitätsberechnungen liefert.

Am Ursprung des Bildungsbegriffs, der auf den Neuhumanismus zurückgeht, stand die Bildung und Entwicklung der Persönlichkeit. Bildung sollte dem Menschen helfen, sich von den durch Geburt und Stand vorgegebenen Bindungen zu befreien. Sie sollte aber auch gegen die aufkommende Spezialisierung und Funktionalisierung der Berufswelt wappnen. Wilhelm von Humboldt verstand Bildung als Versuch des Menschen, in sich frei und unabhängig zu werden.

Es gibt gerade heute Gründe, daran zu erinnern.